

Alonso Brá, Mariana; Judengloben, Mirta

El aparato estatal educativo: La perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la Administración de la Educación

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

Alonso Brá, M.; Judengloben, M. (2008). El aparato estatal educativo: La perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la Administración de la Educación. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5840/ev.5840.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-
Departamento de Sociología
V Jornadas de Sociología
10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Mesa J33.

Sociología política de la educación. Políticas educativas. Gestión Institucional y reformas

Coordinadores:

Gabriel Asprella (UNLP); asgabriel@infovia.com.ar; poledsocio2008@yahoo.com.ar

César Tello (UNLP); cesargeronomotello@yahoo.com.ar

TITULO

El aparato estatal educativo: la perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la Administración de la Educación

Autoras: Mariana Alonso Brá – Mirta Judengloben

Institución: Facultad de de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires

Dirección electrónica: mabl@speedy.com.ar; mir_ju@yahoo.com

Dirección postal: M. Leguizamón 3706 (1439). Ciudad de Buenos Aires.; Fragata Sarmiento 1646, 1º p. Ciudad de Buenos Aires

RESUMEN

Este trabajo se propone precisar algunas consideraciones conceptuales respecto del análisis del sistema educativo, en relación con una perspectiva de la Administración de la Educación construida desde preocupaciones propias de la sociología y la política. Esta última es particularmente clave para la comprensión del sistema educativo dada su naturaleza estatal.

Las consideraciones conceptuales refieren centralmente a dos perspectivas sociológicas, donde lo político se presenta como una dimensión constitutiva de lo social, aunque desde diferentes caminos o enfoques: la noción de *sujeto y campo*, de Bourdieu, por un lado, y las de *actor y sistema*, de Crozier y Friedberg, por otro.

En este sentido, el trabajo intenta destacar las divergencias relativas de ambas perspectivas (especialmente, en relación con lo que podríamos denominar una teoría de la acción), para capitalizar sus convergencias en el examen del aparato estatal educativo: *un examen centrado en las relaciones o articulaciones, considerado en diferentes ‘escalas’ o niveles de abstracción.*

Esta trama relacional es considerada como el nudo mismo de esa dimensión política, es decir, apreciada en términos de regulación o integración, configurando posiciones relativas aventajadas/desaventajadas.

Finalmente, se señalan algunas implicancias, más específicas, respecto de la construcción del sistema educativo como objeto de estudio - desde la Administración de la Educación- lo que se presenta en términos de su *articulación político-administrativa.*

El aparato estatal educativo: la perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la Administración de la Educación

1. El sistema educativo como “mapa”: un espacio de relaciones político-pedagógicas

Este trabajo se propone precisar algunas consideraciones conceptuales respecto del análisis del sistema educativo, en relación con una perspectiva de la Administración de la Educación construida desde preocupaciones propias de la sociología y la política. En este sentido una primera cuestión que se presenta es la vinculación entre una dimensión propia de este “sistema”: lo pedagógico y, por su parte, lo político. Vinculación que planteamos en términos de relaciones político-pedagógicas. Así, cuando pensamos el aparato educativo partimos de algunos supuestos conceptuales:

a) En principio, de considerarlo resultado *histórico y político de la confrontación y articulación* (más abierta o más limitada, más visible o más naturalizada) de diferentes proyectos, intereses y perspectivas ideológicas y culturales de diversos sujetos sociales (clases, grupos, sectores, etc.) en el tiempo.

La concepción tradicional del sistema educativo lo comprende como una gran y especializada organización al servicio del “bienestar general”, un conjunto de instancias “ordenadas” y “racionalmente” dispuestas, de una vez y para siempre, en relación con la división de trabajo necesaria para llevar adelante determinados objetivos comunes, igualmente válidos para el conjunto de ámbitos o de la población, en materia educativa.¹ Entendemos que –aunque no en exclusividad- existe y opera una lógica de esta naturaleza, lo cual tiene mucha importancia, no tanto porque por sí misma permita comprender al sistema directamente, sino porque así se presenta “en público”, y desde esa interpretación continúa legitimándose socialmente, es decir, fundamentando su existencia para la sociedad.

Sabemos también que, si bien es importante tenerla en cuenta, esta perspectiva no es suficiente para comprender su complejidad. Más aún, considerada en sí misma, como explicación acabada en sí misma tiene implicancias que debemos discutir: supone concebir la sociedad, la educación pública y el aparato educativo, como espacios homogéneos, totalmente estables, sin diferencias, sin intereses diversos, sin significaciones colectivas heterogéneas, sin tensiones, sin contradicciones o sin asimetrías.

¹ Es decir, objetivos que, derivados lógicamente de generales a particulares, orientarían su especialización funcional y su integración vertical.

Desde nuestra perspectiva la administración educativa es un espacio diverso, contingente, conflictivo y en movimiento. Aunque, esto no significa que “irracional” o azaroso o inabordable, sino con distintas “racionalidades” operando de forma “desigual” (Alonso Brá, Judengloben et al, 2008).

En tal sentido, es posible identificar una lógica relacional predominante o -un conjunto de éstas articuladas- que respondió y responde a aquellos proyectos, concepciones e intereses que resultaron y resultan hegemónicos en diferentes períodos; y que, por lo tanto, conllevan la posición subalterna de otros proyectos, intereses o perspectivas, en una situación relativa ‘desfavorable’, suplementaria, marginal o excluida (pero latente, con potencialidad, con capacidad de incidir).

b) Esta perspectiva supone, además, una *concepción sobre el estado* –y de la actividad estatal- como ‘co-constituyente’ de relaciones sociales asimétricas, no pocas veces, contradictorias (O’Donnell, 1984). La efectivización del predominio de las clases dominantes en el capitalismo requiere de un denso entramado de mediaciones, estructuras estatales, tradiciones políticas e ideológicas, organizaciones y prácticas sociales de diverso tipo, que le den legitimidad. Este denso entramado opera presentando al estado, como un interés exterior y más general con respecto a los distintos sujetos o clases sociales; favoreciendo así, la existencia y reproducción del tipo de relaciones asimétricas que los constituyen como tales, en tanto sujetos sociales o clases.

Es decir, el estado (y, en sentido estricto, su aparato educativo) no puede interpretarse sólo en términos de aparato administrativo desvinculado de las contradicciones de la formación social que lo sustenta. Tampoco se trata de incurrir en interpretaciones mecanicistas que conciben al estado como mero reflejo de la sociedad de clases, cuyas intervenciones son siempre conducentes a la reproducción de la dominación capitalista. Se desconocerían así los procesos históricos y el movimiento real de los sujetos sociales, en particular, de sus sectores subalternos, que han permitido, en determinados momentos, la conquista de derechos políticos y sociales inexistentes en etapas previas. (Borón, 2003)

En cambio, podemos pensar en una multidimensionalidad del estado, que tome en cuenta los vínculos complejos entre economía y política, entre sociedad y estado. Entonces, el estado puede comprenderse (simultáneamente) con diferentes alcances y lógicas. Por ejemplo: a) como el “componente específicamente político del sistema de dominación en una sociedad territorialmente delimitada” (O’Donnell, 1984:204); b) como una institución conformada por

sus correspondientes aparatos burocráticos (entre ellos, el educativo) que en determinados momentos puede actuar como un sujeto corporativo; c) como un escenario –arena- donde se expresa la puja social, y se dirimen los conflictos entre distintos proyectos político sociales (algunos especificados como educativos); d) como el representante del “interés general” de la sociedad y, por lo tanto, un ‘árbitro’ que puede (según el caso) legitimar demandas de diferente base social.(Oszlak, 1984:285)

Este enfoque multidimensional permite entender las controversias que históricamente se produjeron en torno a la definición y orientación de las políticas, especialmente, en nuestro caso, educativas, y la consiguiente puja por el establecimiento de condiciones institucionales, contemporáneamente, en forma más visible, por la distribución de recursos públicos.

Por ejemplo, respecto del papel del estado, avanzados los '80, podemos reconocer nuevas posturas que se presentan como abiertamente ‘antiestatistas’, de corte neoliberal, aunque paradójicamente expresan la visión de los sectores más favorecidos por las mismas políticas estatales. Estas visiones “omiten” el hecho del crecimiento sin precedentes que los estados de los países más desarrollados han experimentado en el siglo XX, y el papel central que cumplieron y cumplen dichos estados en los respectivos procesos de acumulación (Borón, 2003). Sustentado en esas visiones, el proyecto hegemónico que llevó a cabo las reformas educativas durante los años '90, como en otros sectores sociales, se orientó a minimizar el papel del estado, transfiriendo funciones y responsabilidades desde los niveles centrales hacia la comunidad-clientela, en congruencia con la aplicación de lógicas de mercado (competencia) para la articulación del conjunto, por ejemplo en la asignación de recursos² y en la gestión de las escuelas (gerenciamiento). Este proceso implicó el debilitamiento de la pretensión de *totalización* del conjunto, el crecimiento de las desigualdades y la fragmentación del aparato educativo y sus diversas prácticas. Un período de la historia reciente que involucró un giro profundo de la intervención y el sentido de lo estatal (y de lo estatal-educativo) de base social, en relación con su configuración política previa, y de alcance global.

c) Es decir, este escenario estatal está atravesado históricamente por variables articulaciones políticas de la sociedad que se re-crean en el aparato estatal y sus intervenciones. Pero, a su vez, esta articulación política (las relaciones de poder, entre proyectos hegemónicos/subalternos) puede mirarse, en el aparato educativo y en *diferentes escalas* y alcances temporales. Por caso, considerando como objeto de estudio una escuela, una oficina,

² Recursos públicos que cobran mayor protagonismo dada su disminución sustantiva a través de las políticas de ajuste de las décadas anteriores.

un nivel de gobierno, la administración educativa de una provincia, o el conjunto del “sistema”, en determinado período. Esto no supone que el resultado del análisis sea linealmente equivalente en todos aquellos casos; más bien, la complejidad del aparato educativo se muestra en su diversidad y su multiplicidad. Así, sólo es posible pronunciarse sobre él, teniendo coordenadas precisas en tiempo y espacio.

Entonces, cuando hablamos de una *articulación político- administrativa burocrática/ post-burocrática*,³ en tanto lógicas relacionales, nos situamos en un nivel de abstracción importante: un pronunciamiento sobre el aparato educativo nacional en su conjunto; construido *en la relación*, es decir, respecto de las tendencias y el escenario internacional, y en un período considerable de tiempo (desde la configuración de los sistemas de instrucción pública hasta la actualidad).

A su vez, estamos considerando tipos de relaciones que no sólo se construyen en el aparato estatal educativo, sino que atraviesan diferentes campos sociales: el estatal en su conjunto, el económico y el social con sus instituciones y organizaciones propias. También estas relaciones suponen ordenamientos políticos, considerados en un sentido muy amplio: la *articulación burocrática*, como propia de una modernidad consolidada (de un capitalismo maduro, a inicios del siglo XX), y la *post-burocrática*, como creación más reciente de los años '70 y '80 en adelante, inaugurando un ciclo diferenciado (aquel mencionado previamente en términos de intervenciones de corte neoliberal). (Alonso Brá, 2007)

En otros términos, cuando planteamos que este escenario post-burocrático para el aparato educativo se construye activamente en nuestro país desde el proceso reformista nacional, a mediados de los '90, esto no implica afirmar automáticamente que todos los espacios de ese aparato para esa época (cualquier institución, cualquier oficina, cualquier jurisdicción, etc.) puedan interpretarse exclusiva o linealmente en este sentido; sino, más bien, que las tendencias post-burocráticas (de intervención y de relación) pueden considerarse como un conjunto de preguntas significativas para el análisis y la comprensión de aquella institución, oficina o jurisdicción (en realidad, comprensión sólo posible en su particularidad, como “recorte” situado).

d) Por otra parte, cuando hablamos de articulación, enfatizamos las *lógicas relacionales*. Consideramos ese aparato educativo como conjunto de *espacios configurados en una trama de posiciones relativas*. Relaciones donde estamos aludiendo a dos dimensiones

³ Cabe precisar que cuando aludimos al concepto de burocrático, lo hacemos en referencia al concepto weberiano de cuadro administrativo-burocrático, como expresión de un tipo de dominación con fundamento legal-racional (Weber, 1995)

simultáneamente: lo *político* y lo *pedagógico*, en tanto dimensiones que se remiten e implican mutuamente. De ahí el concepto de *político-pedagógico*.

Este concepto supone que lo *pedagógico* (considerado, incluso, en su sentido más específico como la relación enseñar-aprender en un encuadre institucional *ad hoc*) no es absoluto, esencial, fijo; no tiene un valor en sí o por sí mismo.

Desde esta perspectiva no hay (ni podría haber) ‘una mejor y única forma’ de concebir la pedagogía y, por lo tanto, de llevarla adelante, sino que la concepción educativa -sea definida en un plano doctrinario del “deber ser” o sean las referencias primarias, más naturalizadas, que orientan las prácticas de los sujetos- es una construcción variable, de acuerdo a diferentes condiciones y pertenencias: institucionales, ideológicas, sociales, históricas.

En otros términos, son estas dimensiones más amplias la que van otorgando socialmente (y por lo tanto también grupal e individualmente) diferentes significados a esa relación enseñanza-aprendizaje en el “sistema educativo”. Concepciones, sentidos o significados que explican las prácticas y la construcción de determinadas condiciones para su desarrollo, entre las que son muy importantes, por ejemplo, las materiales y técnicas.

Ahora bien, esos diversos significados de lo pedagógico no tienen vigencia de forma equivalente y simultánea, suponen diferencia, tensiones o incluso sentidos antagónicos (por ejemplo, entre una concepción “contenidista” de la enseñanza y aquella propia de la educación popular, ambas con mucha vigencia en la actualidad). Esta multiplicidad no es homogénea, o sea, en el aparato educativo, estas concepciones se integran o articulan de alguna forma; algunas predominan sobre otras. He aquí la condición política de lo pedagógico, dada la emergencia, reproducción o alteración de lógicas relacionales hegemónicas/subalternas entre esos sentidos o significados respecto de esta relación enseñanza-aprendizaje.

Estas asimetrías relativas (el predominio de determinados significados sobre la suplementariedad o exclusión de otros) involucran que las condiciones materiales, técnicas, los tipos de intervención, la estructuración de tiempos y espacios, la creación de agencias o unidades, el sentido del tipo de producción y circulación de información, las regulaciones, las naturalezas de las intervenciones y, en general, las características de las prácticas y subjetividades⁴ se vayan configurando de una/s forma/s y no de otra/s. Es decir, todas estas

⁴ Con esta expresión aludimos a los significados diversos de qué es ser docente, qué es ser directivo, qué inspector, qué funcionario etc. O, incluso la emergencia de nuevos sujetos, como los “técnicos” en el período desarrollista, luego, re-significados, en los ’90.

condiciones, propiamente *administrativas* o *de gestión* de lo educativo, pueden considerarse configuradas desde - y, a su vez, configurando- esta dimensión política de lo pedagógico.

Así, una articulación burocrática como lógica relacional hegemónica supone, en términos amplios, determinada concepción de la educación y de la enseñanza. Ésta, desde muchos y diferentes aportes, ha sido conceptualizada para el sistema educativo, desde sus inicios, como “normalista”: una relación pedagógica concebida predominantemente de forma unidireccional, es decir, soportada exclusivamente en la enseñanza (y los ‘enseñantes’) que procura asegurar una base unívoca de socialización en determinadas actitudes, valores y saberes, dirigida activamente al conjunto de la población.

Esta concepción (aún vigente) se fue modificando históricamente, a medida que el aparato educativo adquiría complejidad y agregaba (suplementariamente) otras instituciones y ámbitos (como la centralidad creciente de las provincias sobre el ámbito nacional y el crecimiento del ámbito privado confesional, avanzado el siglo XX). A la par, incorporaba nuevas orientaciones formativas, tales como la educación técnica, la educación del adulto, la educación artística o la educación especial. Orientaciones que conllevaban una posición pedagógica diferente: un lugar más protagónico del aprendizaje, es decir, un reconocimiento del sujeto ‘educando’ en la relación y su posible diversidad relativa; también una ampliación de lo que se consideraban saberes y formaciones legítimas (reconocidas estatalmente).

Aún así, a la vez, el aparato educativo retenía en gran parte, re-creando, esa concepción pedagógica fundacional que suponía la reproducción de una enseñanza ‘común’, como núcleo fuerte, constitutivo de la educación pública, relativamente homogénea y permanente, para la totalidad de la población.

Por su parte, una articulación hegemónica *post-burocrática*, podríamos adelantar, mina definitivamente esta relativa unicidad, promoviendo su diversificación y generando una segmentación en la propuesta educativa pública. Esta queda sujeta a las identidades, capacidades y condiciones locales, particulares, jurisdiccionales e institucionales, respecto del desarrollo de esta relación enseñanza-aprendizaje. Posibilidades/ limitaciones que no son sólo materiales, cognoscitivas o técnicas, sino que quedan definidas, también, de acuerdo a condiciones culturales, sociales e ideológicas variables según estos otros encuadres institucionales diversos, mucho menos estructurados como conjunto o más particularizados.

Esta nueva construcción de la política educativa nacional también puede interpretarse en términos pedagógicos, como una política activa para “abandonar” su intervención directa soportada en la enseñanza, en escala nacional-estatal, desde ese núcleo de una instrucción universal, común o general. Esta dirección política, entonces, también tiene un significado o

un contenido pedagógico directo que construye, al que vuelve “realidad”, desde las políticas de transferencia en adelante (Alonso Brá, 2007)

Por lo tanto, si queremos destacar esa diversidad y articulación asimétrica de significados para lo pedagógico, en el aparato educativo, no podemos sino pensar que éstos están configurados desde lo político (entre otras dimensiones); no tienen una existencia *en sí*. Cuestión que se pronuncia mucho más aún, pensando en el sistema educativo, en tanto aparato estatal. Un espacio donde se expresa con particular intensidad la articulación política de la sociedad y cuya configuración es resultante de esas relaciones sociales (y donde, a su vez, a través de sus intervenciones esas relaciones sociales también se construyen).

e) Por otro lado, como contra-punto, para ampliar esta misma idea, podríamos considerar la condición pedagógica de lo político, cuando estas relaciones sociales de poder se consideran en un campo específico como el educativo. Es decir, la dimensión pedagógica de cualquier proyecto político-social, en referencia a lo que conlleva respecto de la educación o la formación en un sentido social amplio, más allá de sus niveles y modalidades de especificación o institucionalización. En este sentido, es bastante ilustrativo lo que ocurre con los movimientos sociales más recientes. Por ejemplo, en estos casos, lo educativo no está especificado (ni formalizado) en tanto tal, y esta dimensión pedagógica de sus proyectos políticos se presenta como una socialización en prácticas colectivas o comunitarias, de autogestión, militancia, protesta o activismo.(Manzano, 2006)

f) Otra cuestión importante refiere a ¿por qué consideramos al aparato educativo como *campo* o *sistema de relaciones*? O, en otras palabras ¿qué diferencias involucra respecto de definirlo como un conjunto de ámbitos organizativos formalizados, donde se desarrollan determinadas actividades, con determinadas características -tal como se presentan en los documentos públicos, en el sentido más común o en nuestra apreciación más inmediata?

Lo primero que cabría precisar es que nuestra referencia empírica para el análisis del aparato educativo es efectivamente ese conjunto de ámbitos organizacionales (escuelas, distritos, regiones, jurisdicciones, programas, direcciones, secretarías y ministerios) con sus actores y sujetos específicos (docentes, supervisores, coordinadores de programas, equipos técnicos, funcionarios, políticos). Ahora bien, considerándolos como *objeto de estudio*, nuestro encuadre conceptual los re-interpreta en términos de campo o sistema configurado por las posiciones relativas de esos sujetos o actores (ya no sólo considerados en términos individuales, personales o presentes, sino como actores colectivos o sujetos definidos también en determinadas condiciones más estructurales: sociales, políticas, históricas y organizacionales).

Esta diferencia supone una abstracción, propia de cualquier construcción conceptual que intenta un abordaje comprensivo amplio; es decir, una interpretación válida más allá de situaciones específicas, particulares, presentes (aunque pueda partir del análisis de éstas, y volver a ellas, con un propósito de intervención).

En sentido estricto, se trataría de una clave de interpretación (entre otras posibles) capaz de contener y vincular esas situaciones particulares, desde algunos aspectos, dimensiones o preocupaciones, dadas diferentes aproximaciones disciplinarias. Para el caso de este concepto- de campo, espacio o sistema- particularmente es la sociología.

En este sentido, la noción de campo o de sistema -de relaciones- no es algo directamente aprehensible en la “realidad” o inmediato a la interpretación más cotidiana. Tampoco supone un pronunciamiento directo respecto de *qué hacer o no hacer*, respecto de *qué es correcto o incorrecto*. Si bien conlleva determinado posicionamiento teórico - y justamente por ello no es neutral- en tanto aporte conceptual no tiene un sentido prescriptivo, sino *interpretativo*. Una interpretación a partir de la cual - pero *sólo* recién entonces- es posible considerar el análisis de situaciones particulares para la acción o la construcción de intervenciones, desde determinadas orientaciones valorativas más directas.

2. El concepto de *campo*

Bourdieu⁵, un sociólogo de referencia en esta perspectiva, respecto del concepto de *campo o espacio*, señala:

“La noción de espacio contiene por sí misma el principio de una aprehensión relacional del mundo social: afirma en efecto que toda la ‘realidad’ que designa reside en la *exterioridad mutua* de los elementos que la componen. Los seres aparentes, directamente visibles, trátense de individuos o de grupos, existen y subsisten en y por la diferencia, es decir, en tanto que ocupan *posiciones relativas* en un espacio de relaciones que, *aunque invisible y siempre difícil de manifestar empíricamente, es la realidad más real y el principio real de los comportamientos de los individuos y de los grupos*”. Bourdieu, P. (1999: 47)

Así, si consideramos este concepto para el aparato educativo, lo definiríamos en términos de un espacio de relaciones, configurado *en y por* la *diferencia*. Lo que constituye el campo es la trama relacional, no una identidad unívoca y dada (externamente) o la pertenencia a una *sustancia* común. Esto supone desnaturalizar el concepto de educación, de pedagogía o,

⁵ “Espacio social y campo de poder” En Bourdieu, P.(1990) ; *Razones prácticas*. Buenos Aires: Anagrama, p. 47. Para este autor, esta condición relacional, vista desde diferentes ángulos (lo científico, lo simbólico, lo cultural) remite en un sentido más general –aunque no linealmente- a la relación entre clases y sectores de clase. Esta mediación entre un campo y lo social se amplía en la medida que se cohesiona el campo, es decir, en la medida que consigue construir reglas o criterios relacionales propios (‘internos’) para su reproducción.

incluso, de Estado. Supone pensarlos como algo arbitrario (aunque no azaroso), construido histórica y socialmente, resultante de relaciones sociales.

La unidad del campo estaría dada por la trama relacional, identificable como tal, en la relación y la diferencia respecto de otros campos (otras tramas, otros “tejidos”, otros campos sociales). No es una unidad directa, dada por elementos comunes, que participan de una misma esencia. A su vez, esta construcción relacional se produce por la diferencia (no a pesar de ella). Así, una instancia del aparato con sus sujetos específicos (un programa con su equipo técnico) pertenecería a un mismo campo que otras (un ministerio o una escuela, con sus funcionarios políticos y sus docentes, respectivamente), por las relaciones que se establecen entre ellas (relaciones que se construyen justamente porque cada una de estas instancias involucran diferencias, diferentes posiciones) y no porque formalmente se encuentren todas dispuestas en un mismo organigrama o en una misma dependencia formal.

Es decir, diferencias que se identifican sólo en la relación, en sus referencias recíprocas, y por lo tanto, también conllevan la noción de unidad, de *campo* en sentido estricto. Se trataría de alusiones mutuas, algo así como un idioma compartido. Todos podemos hablar un mismo idioma, pero no por ello todos decimos/repetimos las mismas cosas; más bien la comunicación supone lo contrario: dialogar es entrelazarse desde la diferencia.

Este “idioma” se interpretaría en términos de lo político. Esto común, y diferente a la vez, significaría ganar en capacidad de intervención respecto de los otros, ganar en mejores condiciones relativas o poder incidir en las reglas de juego del conjunto en esta dirección (para alcanzar una posición más aventajada, desde determinado proyecto individual o colectivo).

Ese organigrama, y esa dependencia formal, podrían considerarse como algunas de las referencias empíricas de la estructuración del campo, no la estructuración misma. Esta se construye, en cambio, según este mismo autor, en relación con *qué se disputa* y *cómo* en un campo. Esto es lo que liga ‘entre’ y estructura el conjunto; lo que, desde la diferencia, posibilita la relación. Es lo que Bourdieu denomina capital (no en un sentido sustancial, como algo externo a las relaciones, sino como expresión de éstas, como las *relaciones mismas*).

Entonces, ese organigrama puede apreciarse como estructurante de un campo en la medida que se “dispute” entre posiciones y sujetos por la “autoridad formal” (*qué se disputa*) y que esa disputa se desarrolle según criterios o herramientas formales, normativas, legales (*cómo se disputa*). En una articulación propiamente burocrática éste sería el contenido y la modalidad de la confrontación que estructura las relaciones. Es decir, el capital que permite obtener posiciones relativas aventajadas/desaventajadas en el campo.

Por ejemplo, el Estatuto del Docente, mirado históricamente, puede interpretarse desde esta visión: un aparato educativo, orientado por una articulación predominantemente burocrática, donde las posibilidades de un mejor posicionamiento relativo del sujeto docente, en tanto colectivo con intereses delimitados, en relación con otros sujetos, (especialmente, para esa época, funcionarios políticos) se dirimió en términos legales y normativos (ya que ese constituía el principal *criterio jerarquizador* del campo).

Una vez conquistada una posición aventajada, es posible incidir sobre las reglas del juego, sobre el tipo de capital (incidir sobre qué se disputa y cómo). En relación con el mismo ejemplo, podríamos interpretar la autonomía profesional-gremial docente, como un nuevo criterio jerarquizador que emerge desde el campo - en la medida que se sanciona esta base normativa- con incidencia significativa, de allí en más, en la estructuración de las relaciones en el aparato educativo.⁶

Por otro lado, qué y cómo se disputa serían dos caras de una misma moneda. Aquello a lo que se aspira, respecto de las herramientas empleadas para alcanzarlo, constituye una misma cuestión, en relación con los principios de jerarquización vigentes, los criterios de estructuración o las “reglas de juego”.

En nuestro caso, acceder a ubicaciones de autoridad, con fundamento legal-racional, supone emplear esos mismos dispositivos normativos-legales para disputar, (el mejor posicionamiento de los docentes como colectivo en la trama de relaciones político-pedagógicas del sistema educativo), dados principios jerarquizadores predominantemente “burocráticos”.

A su vez, este capital no es único (puede existir más de una lógica relacional en tensión). Tampoco es inmutable, sino resultante de la propia dinámica relacional y, entonces, transformable en el tiempo. Desde esta perspectiva, un campo está siempre “en construcción”, en movimiento (con diferentes alcances e intensidades en el tiempo).

Por lo tanto, cuando mencionamos una nueva lógica relacional post-burocrática, hablamos de una transformación política profunda. Un nuevo capital o un conjunto de reglas de juego o nuevas relaciones (según otros principios jerarquizadores), diferentes a las burocráticas, que irrumpen en el campo y comienzan a estructurar (conflictiva y progresivamente) las relaciones en el aparato educativo, es decir, que establecen nuevas asimetrías relativas

⁶ Esto, más allá de las diferentes significados e implicancias políticas que va adquiriendo esa identidad profesional /gremial, por cierto muy diferente en el contexto de sanción original (1957) de los '70 o de la actualidad.

(posiciones aventajadas/ desaventajadas de poder) entre los sujetos o sus posiciones en el campo, según nuevos criterios de articulación.

Continuando con el ejemplo, podríamos decir, que aquello “ganado” por el sujeto docente a través de una carrera profesional formalizada, debe soportarse a la par y progresivamente en nuevas reglas post-burocráticas – la negociación política gremial: acuerdos, regateos, alianzas, presiones, estímulos, etc.-

Para completar este planteo, cabría señalar que un campo puede estar más o menos estructurado, más o menos cerrado sobre sí mismo. Es decir, que se puede tratar de una trama relacional más tensa y ajustada (y más difícil de desarmar) o puede tratarse de una más laxa, más abierta, con conexiones hacia otras tramas (más inestable, más fácil de desarmar como unidad en sí misma).

Un campo se encuentra más consolidado cuando esta articulado totalmente por criterios de jerarquización propios (es decir los que se construyen directamente por los agentes en el propio campo) y es, entonces, por definición, más estable en el tiempo.⁷

Cuanto más abierto esta un campo a otros campos sociales, es decir, cuanto más depende de estos otros para su reproducción, menos estabilidad retiene. El caso del aparato educativo, en tanto aparato estatal, es uno particularmente abierto y perneado socialmente, por lo tanto, poco consolidado o cohesionado. De ahí que procesos políticos globales, como el de reforma del estado y ajuste estructural de los '90, pueda reconfigurarlo drásticamente.

Aún así, cabe considerar la resistencia del sector docente, en este contexto histórico. Desde esta perspectiva conceptual, podría explicarse en términos de su cohesión interna, de una mayor consolidación relativa (a través de criterios de jerarquización propios, profesionales/gremiales) que restringe la capacidad de incidencia desde otros campos (el propio político- gubernamental en este período, que operaba en dirección al dislocamiento directo de aquellos principios).

O, podríamos preguntarnos, paralelamente, en qué medida la centralidad creciente del “especialista educativo”, como funcionario (político y técnico) de las áreas educativas, que trae a escena el proceso de reforma (la posesión de un saber ‘especializado’ en la materia, diferente de aquel propio del sector gremial-docente, como un nuevo criterio de jerarquización, post-burocrático) no estaría involucrando, la generación de *nuevos criterios específicos, propios ‘de pares’ (expertos en educación)* en confrontación respecto de aquellos otros gremiales históricos. También, una mayor cohesión relativa del aparato estatal

⁷ Bourdieu agregaría que este a su vez se conforma y consolida en la medida que sus integrantes estén más próximos en sus posiciones sociales, en sus *habitus*.

educativo, respecto del de salud, de economía, etc. en tanto estructuras cada vez más diferenciadas, consolidadas internamente y articuladas en la diferencia (dada esta “especialización” progresiva). Según Bourdieu, para respondernos deberíamos analizar *qué se disputa* y *cómo* en cada caso, y desde dónde emergen esos criterios de jerarquización.

3. El concepto de *sistema*

Desde cierto punto de vista, Crozier y Friedberg⁸ plantean esta condición relacional de lo social, en términos de *sistema* que puede considerarse muy similar al concepto de campo.. Esta noción de sistema es considerada en relación con la ‘acción colectiva’ (cualquier actividad colectivamente organizada, más allá de su grado de formalización o materialidad).

Desde esta perspectiva, el aparato educativo sería un tipo de acción colectiva fuertemente formalizada e institucionalizada con una complejidad mayor a cualquier otra organización más delimitada de un contexto (un sistema de organizaciones, con un grado de interdependencia muy grande entre sí y con el contexto social, político y económico, dada su naturaleza estatal).

Para estos autores, la acción colectiva se conceptualiza como una relación entre actores que, si bien se atienen a objetivos comunes, a la par, buscan ampliar sus márgenes de autonomía. Es decir, actores que se encuentran limitados en su *autonomía* (individual o grupal) por esos propósitos compartidos, pero que, a su vez, buscan ampliarla, extender sus límites.

Ahora bien, estos márgenes están delimitados por condiciones o “reglas de juego” (derivadas de esos objetivos comunes); en principio, resultantes de los requerimientos –técnicos o materiales- de esa actividad, de la que se participa colectivamente (las condiciones necesarias para concretar un sistema de “educación pública”). Pero, como estos requerimientos materiales o técnicos no son absolutos (no establecen por sí una única forma o definen totalmente la actividad en sus características, alcances, condiciones, etc.) dejan ‘espacio libre’ para el movimiento, para la disputa, para los cambios. Así, estas reglas de juego se van construyendo no sólo en relación con esos requerimientos básicos (que ellos denominan *restricciones naturales*) sino por la capacidad de los actores de ir re-creando esas reglas para ocupar un posicionamiento relativo mejor, respecto de otros actores individuales/colectivos (restricciones ‘artificiales’). Es decir, condiciones o reglas de juego que son modificadas en el tiempo, dada esta dinámica de los “jugadores” que tienden a aumentar su capacidad de acción o autonomía, sus márgenes de libertad relativos, respecto de los de otros actores –jugadores.

⁸ Crozier, M. y Friedberg, (1990); *El actor y el sistema*. México: Alianza.

Entonces, la producción de “educación pública”, como “acción colectiva” (como una actividad organizada colectivamente), puede llevarse adelante de diferentes formas (aún, en todos los casos, atendiendo a requerimientos técnicos y materiales primarios). Estas diferentes “modalidades” o reglas de juego, darían cuenta de esa/s diferentes transformaciones posibles en las reglas, operadas por la intervención estratégica de los actores, en sus interacciones, en su participación “en el juego” que lo van re-definiendo, a medida que se juega (a medida que se desarrolla la actividad en todos los ámbitos del aparato educativo).

En nuestro ejemplo, la carrera profesional docente sería un cambio en las reglas del juego; desde su sanción, se tratará de una condición básica para la reproducción de la actividad, para que la educación pública pueda continuarse en el tiempo.⁹

Así, la *lógica relacional* o política entre actores, según determinadas condiciones de estructuración, producidas a su vez por la acción de los actores (la historia de las intervenciones y relaciones de los diferentes sujetos del aparato educativo), también constituye el núcleo conceptual en esta perspectiva.

Esa lógica relacional es considerada en términos de sistema: el conjunto de restricciones o condiciones (de carácter colectivo, común) que restringen pero que, a la vez, configuran la estrategia de los actores para “desafiarlas” y modificarlas en su propio beneficio (aumentar sus posibilidades de decisión-acción).

Para estos autores, este desafío y esta transformación son posibles en la medida que existen *zonas de incertidumbre*, aspectos de la vida organizacional que se presentan ‘fuera de control’ (por desconocimiento, por falta de experiencia, por ausencia de relaciones con determinados ámbitos, por presentarse situaciones dilemáticas o conflictivas, etc.). Se trata de situaciones propias de la dinámica de cualquier organización y, además, su resolución es importante para su reproducción (que la acción colectiva se continúe). Los actores, dada determinada especulación prospectiva y estratégica de la situación, (los recursos, la posiciones, las capacidades de movilizarse y su especulación sobre los posibles movimientos y recursos de los otros actores), pueden movilizarse sobre esta *zona* (situación) y operar sobre esta incertidumbre (‘resolverla’) de forma tal de ampliar sus márgenes de autonomía.¹⁰

Por ejemplo, pensando en el sistema educativo, el conocimiento técnico-administrativo puede considerarse en determinadas situaciones un espacio de incertidumbre vital (v.g. el

⁹ Aún cuando fue “desatendido”, especialmente en los períodos de dictadura, siempre mantuvo legitimidad como criterio básico de funcionamiento (dado su soporte legal).

¹⁰ Estos autores sin intentar establecer una ley general, señalan que de las investigaciones desarrolladas pueden suponer que en cualquier ámbito organizativo es posible que estas zonas se desarrollen en relación con cuatro aspectos: conocimientos especializados (críticos), vinculaciones con el exterior de la organización, circulación de información y comunicación, y el empleo (estratégico) de las normas y regulaciones formales.

conocimiento de los procedimientos técnico-normativos para operacionalizar financieramente determinado curso de acción política). Los actores capaces de disponer de esos conocimientos, en la medida que intervienen ganan una posición relativa aventajada, ya que controlan una incertidumbre crítica para la organización. Y, desde esa posición aventajada pueden modificar las reglas del juego a su favor. Resolver esa incertidumbre de forma tal que su autonomía (y, por lo tanto, también la incertidumbre sobre la que es capaz de operar) aumente. Por ejemplo, empleando y formalizando procedimientos progresivamente más complejos y manteniéndolos a resguardo de otros actores, de forma de demandar más recursos, más personal, o de ser consultado más frecuentemente por las autoridades políticas.¹¹

En realidad, estas zonas (escenarios relacionales) pueden considerarse siempre existentes en la medida que la dinámica organizacional nunca es pura reproducción en el tiempo (que todos hagan lo mismo, siempre, de la misma forma). Situación, en sentido estricto, inexistente, ya que cualquier nueva exigencia (más allá de su grado de criticidad variable), plantea preguntas respecto de cómo resolverla (aún si se decidiera desconocerla como exigencia, también se trataría de una modalidad de resolución, de algún movimiento).

Es decir, la propia dinámica organizacional (la existencia de la organización o de la acción colectiva) siempre abre zonas de in-certezas: espacios para el juego estratégico de los actores. Mucho más aún, en el caso del aparato educativo, dada su complejidad (diversidad e interdependencia) y su permeabilidad permanente al entorno político-social (su naturaleza pública).

Retomando una vez más nuestro caso de la sanción del Estatuto del Docente, mirado históricamente, desde esta perspectiva, nos preguntaríamos sobre qué zona de incertidumbre se logró concretar este posicionamiento relativo más aventajado del sujeto docente (su condición *gremial*). En principio, sin pretender un análisis histórico, podemos hacer algunas especulaciones. Sabemos que este movimiento de los actores (lograr una ley que resguardara sus intereses profesionales específicos) se desarrolla en un escenario político-social particular: el régimen que lleva adelante el golpe del '55; por otro lado, sabemos también que en general el sector docente de la época fue re-activo o, incluso, opositor al peronismo. También sabemos que este movimiento político-social ya era muy fuerte y estaba presente como reivindicación de las mayorías, especialmente trabajadoras. No es difícil suponer entonces que

¹¹ En el último testimonio del panel, se presenta una situación específica en estos mismos términos, en relación con los funcionarios dedicados a gestionar los recursos provenientes de financiamiento internacional o los recursos públicos en general.

el nuevo gobierno militar al sostenerse en la fuerza directa, requiere imprescindiblemente del apoyo activo de los sectores anti-peronistas. Así, esta situación puede considerarse en términos político-sociales una zona de incertidumbre abierta, sobre la que los actores docentes “juegan” y consiguen re-posicionarse en mejores condiciones relativas.

A diferencia del planteo previo que supone la noción de campo, éste es situacional y estratégico, en relación con actores colectivos o individuales donde se enfatiza su libertad relativa, sus posibilidades de acción (antes que sus sujeciones o condicionamientos estructurales, que para Bourdieu son explicativos de la pertenencia a un campo, de ocupar determinada posición relativa en él). En correspondencia, su escenario de acción es un contexto organizacional específico (no un campo, en el sentido más global y abstracto de campo social) y las cuestiones o problemas a resolver, son considerados en un sentido pragmático (más próxima a la idea de *problema* que compartimos desde el sentido común, aquello que requiere alguna decisión/acción).

Desde este marco interpretativo la estructuración social, política o histórica, más allá del sistema inmediato (el conjunto de reglas de juego para la acción/inacción) no tiene un peso específico en la interpretación de la lógica relacional. El carácter social estructurante, en esas relaciones, se desdibuja para cobrar pleno protagonismo el actor con sus capacidades de movilización, de recursos propios, sólo limitado –en términos relativos- por esas restricciones, cambiantes, del sistema (organización) donde se desenvuelve.

En síntesis, podríamos señalar que ambos abordajes, si bien diferentes, ponen el foco en “las relaciones entre”; es decir, ninguna unidad de análisis (un proyecto escolar, una escuela, una oficina de la administración educativa, una orientación educativa, un programa, una Secretaría, una ley o el propio aparato educativo) podría comprenderse como *esencia*, como algo que se explica a sí mismo por su “contenido”, sino como *tramas*, como *espacio de relaciones*. Más bien, desde estas perspectivas, son esas relaciones –miradas con variable alcance- las que construirían instituciones, condiciones, propósitos, recursos, herramientas, organigramas, prescripciones, edificios, etcétera.

Siempre se trataría de construcciones que involucran entrelazamientos entre actores o agentes y que, en tanto articulación (las reglas de juego compartidas), suponen asimetrías, clivajes en el sistema o en el campo (que predominen ciertos intereses sobre otros, ciertas direcciones sobre otras, ciertas concepciones sobre otras, ciertos proyectos político-pedagógicos sobre otros).

Sobre este cuadro general, Crozier y Friedberg enfatizan el margen de libertad –relativa- de los actores; Bourdieu, en cambio, su constitución como agentes sociales, dadas determinadas

estructuraciones sociales amplias, históricas, políticas, culturales, sobre las que no es posible operar libre y espontáneamente, y desde las cuales pueden comprenderse su ubicación en determinadas posiciones relativas (en un campo) y no en otras.¹²

Sociología y Política desde la Administración de la Educación

Consideramos que la Administración de la Educación, entendida como una especialidad de estudio de lo educativo, que construye su objeto abordando la institucionalización estatal de lo educativo, requiere desarrollarse desde un análisis político- social, conformado, entre otras vertientes disciplinarias, desde las herencias y aportes de la sociología.

En este trabajo hemos presentado dos aportes sociológicos, donde lo político se presenta como dimensión configuradora de lo social, es decir, donde la lógica relacional (entre sujetos, agentes o actores) se presenta como la matriz constitutiva de campos (escenarios sociales delimitados) o sistemas (la acción colectiva creando organizaciones específicas). Ambas perspectivas colocan a *los sujetos sociales y sus relaciones* como eje de la interpretación, constituyéndose en un aporte significativo para la comprensión de esa institucionalización estatal de lo educativo. Comprensión considerada tanto en su sentido más amplio y abstracto (la relación estado-sociedad y educación, en la modernidad) como en un sentido más concreto (el aparato estatal educativo nacional, como conjunto de espacios y actores, en un período histórico particular).

La apropiación de estos aportes para la especialidad involucra giros significativos respecto de su consideración más generalizada, que la retiene en cuestiones de adecuada organización, racionalidad técnica, eficacia o eficiencia de la intervención o apropiada distribución de recursos, con un sesgo predominantemente prescriptivo. Es decir, perspectivas que *objetivan* la administración educativa, en tanto ámbitos sólo instrumentales, según objetivos políticos (exclusivos de otro plano o “nivel”). Como si tratase de una realidad directamente material (*recursos* -materiales y humanos-), ‘ordenable’, configurada por un conjunto de piezas

¹² Estas condiciones para este autor se expresan en el concepto de *habitus*, como determinadas predisposiciones adquiridas y naturalizadas. Este autor confronta con las teorías de la acción humana, como las que desarrollan Crozier y Friedberg, donde esta se entiende guiada por el “interés” o la “intención”, basada en “el cálculo”, es decir, como algo total y libremente decidido y conciente: “*La teoría de la acción que propongo (con la noción de habitus) equivale a decir que la mayor parte de las acciones humanas tienen como principio algo absolutamente distinto de la intención, es decir disposiciones adquiridas que hacen que la acción pueda y tenga que ser interpretada como orientada hacia tal o cual fin sin que quepa plantear por ello que como principio tenía el propósito consciente de ese fin*” En Bourdieu, P.(1990) ; *Razones prácticas*. Buenos Aires: Anagrama, p. 166.

disponibles (programaciones, edificios, normas, contenidos, planes, presupuestos, datos) en tanto rompecabezas resuelto o a resolver, según una imagen a reproducir dada externamente. Un medio, que no reconoce sujetos ni relaciones (enlazadas en otras estatales y sociales más amplias). (Alonso Brá, Gardyn et al, 2008)

Así, para la especialidad, creemos que estos aportes permiten redefinirla, ganando en alcance y complejidad, en nuevos términos:

- En principio, nos hacen reflexionar sobre la fertilidad de considerar, en el sistema educativo, la existencia de espacios o sujetos esenciales, fijos o escindidos. Cómo *lo político* no es propio de un nivel superior, ni lo *administrativo* de uno intermedio procedimental, ni lo *pedagógico* de lo escolar. Más bien, nos muestran cómo estas dimensiones pueden considerarse simultáneamente en juego en la trama relacional de los sujetos que configuran cualquiera de sus espacios posibles.
- En un sentido similar, cómo los diferentes ‘niveles’ formales del sistema educativo podrían re-considerarse como un *conjunto de espacios entrelazados en la diferencia*, con una estructuración específica; no dada, sino construida según las referencias recíprocas (en la diferencia) que trazan sus agentes.
- A su vez, cómo la condición estatal de esos espacios agrega la complejidad propia de la trama político-social más amplia al aparato educativo.
- También, cómo este entrelazamiento (en la relación y diferencia) puede considerarse en términos de lo que hemos denominado “articulación político-administrativa”, respecto de la prevalencia, predominio, dominio relativo o hegemonía de determinados sujetos o agentes sociales (identidades, intereses, ideologías, proyectos político-pedagógicos, etc.) respecto de otros.
- Finalmente, cómo esos condicionamientos de orden material u organizacional, tradicionalmente abordados por la administración de la educación en términos técnicos, serían resultantes de esas relaciones y no tendrían entonces una existencia en sí, por fuera o más allá de ellas.

Bibliografía

- Alonso Brá (2007); “Burocracia y post-burocracia: un examen de la política y administración educativa nacional” Ponencia para las V *Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad*. CEDES-FCE-UBA. Buenos Aires, Octubre de 2007
- Alonso Brá, M; Judengloben, M., Alvarez, M. y Coppola, N (2008) ; “Administrar y democratizar lo educativo: una relación posible”. *Espacios de Crítica y Producción*. N° 38. Facultad de Filosofía y Letras. UBA
- Alonso Brá, M, Gardyn, N.; Judengloben, M. y Korín, N. (2008); *La articulación político-administrativa del sistema educativo: La experiencia de los actores*. Material de Cátedra. Dpto. Ciencias de la Educación. FFyL - UBA
- Barroso, J y Afonso, A.. (2002); *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal*. Synthèse des études de cas nationales. Bruselas, 2002. (traducción Marisa Alvarez)
- Bourdieu, P.(1990) ; *Razones prácticas*. Buenos Aires: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2005); *Intelectuales, Política y Poder*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Borón, A. (2003); “Estadolatría y teorías estadocéntricas” en *Estado, capitalismo y democracia en America Latina. Colección Secretaria Ejecutiva*. Buenos Aires: CLACSO.
- Manzano, V. (2006); “Movimiento de desocupados y educación: Etnografía de procesos de articulación política en Argentina reciente y de los sentidos de la igualdad/desigualdad”
- Martinis, P y Redondo, P. (Comps.): *Entre dos orillas. Educación e igualdad en Uruguay y Argentina. Memorias, registros y experiencias*. Buenos Aires: Libros del Estante.
- Crozier, M. y Friedberg, (1990); *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- O’ Donnell, G. (1984); “Apuntes para una teoría del Estado”. En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1984); “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- Weber, M.(1922-1997); *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.